



PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

ÉTUDE D'IMPACT

29 NOVEMBRE 2011

SOMMAIRE

I.	L'enjeu de la réforme : la réduction des dépenses liées à l'élection présidentielle	3
A.	Présentation du régime actuel de remboursement des dépenses électorales	3
B.	Une mesure décidée dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des dépenses publiques	4
II.	Dispositif retenu.....	5
A.	Diminution du taux de remboursement des dépenses de campagne	5
B.	Gel de la revalorisation des plafonds applicables à l'élection présidentielle	5
III.	Impacts de la loi organique	6
A.	Impact financier.....	6
B.	Impact juridique	7
C.	Impact sur le déroulement de la campagne	7
IV.	Consultations et modalités d'application	8
	Annexe : Modalités de calcul de l'impact financier de la loi organique.....	9

Introduction

Le Premier ministre a annoncé dans son discours du 7 novembre 2011 un plan de retour à l'équilibre des finances publiques qui comporte une diminution du remboursement des dépenses de campagnes électorales.

Le régime des dépenses électorales est prévu par la loi, à l'exception du cas de l'élection présidentielle pour laquelle il relève de la loi organique. La loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République a pour objet de traduire l'engagement du Premier ministre. La présente étude d'impact explicite les modalités de diminution des dépenses électorales.

I. L'enjeu de la réforme : la réduction des dépenses publiques liées à l'élection présidentielle

A. Présentation du régime actuel de remboursement des dépenses électorales

- *Plafonds et taux de remboursement*

Le dispositif régissant le remboursement des dépenses électorales est déterminé par la loi organique (article 3, 2^{ème} alinéa du II, et 3^{ème} alinéa du V de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel). Le plafond de remboursement dépend du score atteint par le candidat. S'il obtient plus de 5 % des suffrages exprimés, il peut prétendre à un remboursement correspondant à 50 % du plafond de dépenses. S'il n'atteint pas ce score, il peut être remboursé jusqu'à un vingtième (soit 5 %) du plafond de dépenses.

Les modalités de remboursement des dépenses électorales pour l'élection présidentielle diffèrent de celles applicables aux autres élections à un double titre :

- à la différence des autres élections¹, le plafond de dépenses est augmenté pour les candidats accédant au second tour. Le plafond de dépenses est de 13,7 millions d'euros pour un candidat figurant au premier tour de l'élection. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour les deux candidats du second tour ;
- la nature des dépenses remboursables est définie différemment : le candidat est remboursé non pas des seules dépenses effectuées sur son apport personnel, mais de l'ensemble des dépenses effectivement portées sur son compte de campagne, quel qu'ait été leur mode de financement. Le régime est donc plus généreux.

¹ A l'exception des élections municipales, pour lesquelles une règle similaire aux élections présidentielles s'applique

A titre d'illustration, M. Sarkozy et Mme Royal ont été remboursés en 2007 de la quasi-totalité du plafond de remboursement applicable aux candidats de second tour (10 797 000 €). M. Bayrou et M. Le Pen ont été remboursés de la totalité du plafond de remboursement applicable aux candidats de premier tour ayant atteint au moins 5 % des suffrages exprimés (8 083 000 €). Six autres candidats ont été remboursés de la totalité du plafond de remboursement des candidats de premier tour n'ayant pas atteint 5 % des suffrages exprimés (808 300 €). Deux candidats ont été remboursés de montants inférieurs à ce dernier plafond.

- *Actualisation des plafonds*

Le II de l'article 3 de la loi précitée du 6 novembre 1962 rend applicable à l'élection présidentielle l'article L. 52-11 du code électoral, qui prévoit l'actualisation des plafonds de remboursement des dépenses électorales pour les élections autres que l'élection présidentielle.

L'article 4 de la même loi précise que les dispositions du code électoral auxquelles renvoie la loi organique sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, dernière loi ayant procédé à la modification de ce code (« paquet électoral »).

Est donc en particulier applicable à l'élection présidentielle le dernier alinéa de l'article L. 52-11 du code électoral qui, dans sa rédaction actuelle, dispose que « *les montants prévus au présent article sont actualisés tous les ans par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac* ». Cette disposition, introduite par la loi précitée du 14 avril 2011, date avant laquelle cette actualisation était triennale, n'a pas encore été mise en œuvre.

La dernière actualisation a été effectuée par le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009, qui applique un coefficient de 1,23 aux montants prévus par le deuxième alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, contre 1,18 jusqu'alors (décret n° 2007-140 du 1er février 2007). Ce coefficient devrait être porté à 1,27 en fin d'année en application de la loi précitée du 14 avril 2011.

B. Une mesure décidée dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des dépenses publiques

Les remboursements des dépenses de campagne électorale représentent une part importante du coût de l'organisation de l'élection présidentielle (environ un quart). En 2002, ils s'étaient montés à 53,4 millions d'euros. Ils ont été de 44 millions d'euros en 2007.

Le Premier ministre a annoncé le 7 novembre 2011 un plan de retour à l'équilibre des finances publiques destiné à prémunir la France des effets de la crise de la zone euro. Un certain nombre d'ajustements budgétaires ont donc été décidés, au rang desquels une diminution des dépenses électorales, s'agissant tant du remboursement des dépenses de campagne électorale que de l'aide aux partis politiques.

La loi de finances pour 2012 a mis en œuvre cette mesure concernant l'aide publique aux partis politiques et les dépenses de campagne électorale pour les élections autres que la présidentielle (article 48 A du projet de loi de finances pour 2012 adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011). Le taux de remboursement des candidats, qui était de 50% du plafond des dépenses électorales (article L. 52-11-1 du code électoral) a ainsi été réduit à 47,5 %.

II. Dispositif retenu

A. Diminution du taux de remboursement des dépenses de campagne

Deux solutions étaient envisageables en termes légistiques : abaisser le plafond de remboursement des dépenses électorales, en diminuant le montant des dépenses électorales autorisées et en baissant par là-même l'assiette des remboursements, ou bien réduire le taux de prise en charge de ces dépenses par l'Etat (50 % pour les candidats ayant atteint 5 % des suffrages exprimés au premier tour, 5 % pour les autres candidats). Ces deux options étaient équivalentes en termes financiers, du fait du mécanisme de remboursement propre à l'élection présidentielle. Il a été décidé, par cohérence avec la rédaction choisie pour les élections autres que la présidentielle, adaptée au mécanisme qui leur est applicable, de modifier le taux de prise en charge.

Sur le fond, il a été décidé d'opter pour la même baisse de 5 % du taux de remboursement des candidats.

B. Gel de la revalorisation des plafonds applicables à l'élection présidentielle

L'article 48A du projet de loi de finances pour 2012 prévoit en outre que « *il n'est pas procédé à une telle actualisation à compter de 2012 et jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul. Ce déficit est constaté dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 3 du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil, du 25 mai 2009, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne.* »

S'agissant de l'élection présidentielle, pour rendre applicable ce « gel » de la revalorisation des dépenses en fonction de l'inflation, il suffit d'introduire dans la loi précitée du 6 novembre 1962 une disposition analogue.

III. Impacts de la loi organique

A. Impact financier

En l'absence de réforme, les plafonds de remboursement applicables à l'élection présidentielle de 2012 auraient atteint :

- 0,87 M€ pour les candidats ayant obtenu moins de 5% des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (1^{er} plafond)² ;
- 8,7 M€ pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (2^{ème} plafond)³ ;
- 11,62 M€ pour les candidats présents au second tour de scrutin (3^{ème} plafond)⁴.

Les deux mesures prévues dans le présent projet de loi organique auront pour effet de diminuer de 8 % ces plafonds de remboursement⁵, soit :

- une baisse de 0,07 M€ du 1^{er} plafond (moins de 5% des suffrages exprimés), qui passera de 0,87 M€ à 0,8 M€ ;
- une baisse de 0,696 M€ du 2^{ème} plafond (plus de 5% des suffrages exprimés), qui passera de 8,7 M€ à 8,004 M€ ;
- une baisse de 0,928 M€ du 3^{ème} plafond (candidats ayant accédé au 2nd tour), qui passera de 11,62 M€ à 10,692 M€.

Lors de l'élection présidentielle de 2007, six candidats ont été remboursés à hauteur du 1^{er} plafond, deux candidats ont été remboursés à hauteur du 2^{ème} plafond, et les deux candidats présents au second tour ont été, bien sûr, remboursés à hauteur du 3^{ème} plafond.

² Soit 5 % du plafond de 13,7 M€ inscrit dans la loi précitée du 6 novembre 1962, majoré d'un coefficient actualisé au 1^{er} janvier 2012 à 1,27.

³ Soit 50 % du plafond de 13,7 M€ inscrit dans la loi précitée du 6 novembre 1962, majoré d'un coefficient actualisé au 1^{er} janvier 2012 à 1,27.

⁴ Soit 50 % du plafond de 18,3 M€ inscrit dans la loi précitée du 6 novembre 1962, majoré d'un coefficient actualisé au 1^{er} janvier 2012 à 1,27.

⁵ 5 % au titre de l'abaissement du taux de prise en charge des dépenses de campagne et 3 % au titre du gel à 1,23 du coefficient d'actualisation des plafonds de dépenses de campagne.

Si ces hypothèses étaient de nouveau vérifiées dans le cadre de l'élection présidentielle de 2012, l'économie générale résultant des dispositions prévues dans le présent projet de loi organique serait de 3,665 M€, et le montant initialement prévu pour le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats à l'élection présidentielle de 2012 passerait de 45,3 M€ à 41,635 M€.

B. Impact juridique

L'article unique du présent projet de loi organique prévoit une double modification de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, qui contient les règles organiques applicables à l'élection du président de la République :

- la modification du troisième alinéa du V, pour introduire les nouveaux taux de remboursement du plafond des dépenses électorales applicables à chaque candidat ;

- l'ajout d'un VI, qui gèle l'actualisation du montant de ces plafonds.

Aucune modification de l'article 4 de la loi précitée du 6 novembre 1962 n'est nécessaire. Cet article détermine la date de la rédaction des articles du code électoral qui s'appliquent à l'élection présidentielle par renvoi de cette loi et de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

La rédaction applicable est actuellement celle en vigueur à la date de publication de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique. Il n'est pas nécessaire de remplacer cette référence par celle de la loi de finances pour 2012, qui introduit une nouvelle rédaction de l'article L. 52-11 du code électoral, puisque la modification opérée est celle des taux de remboursement concernant les élections autres que l'élection présidentielle.

La modification de l'article L. 52-11 n'entraîne donc aucune conséquence sur les règles applicables à l'élection du président de la République.

C. Impact sur le déroulement de la campagne électorale

Les candidats à l'élection présidentielle de l'an prochain ont, en application de l'article L. 52-4 du code électoral, la possibilité de désigner un mandataire depuis le 1^{er} avril 2011. Certains pré-candidats ont pu effectuer leurs premières dépenses de campagne électorale. Toutefois, la plupart des dépenses sont en général effectuées vers la fin de la campagne électorale. En outre, ne seront éligibles à un remboursement que les candidats figurant effectivement sur la liste établie par le Conseil constitutionnel à l'issue de la phase de recueil des présentations, le 16 mars 2012.

Comme l'a décidé le Conseil constitutionnel lors d'une précédente modification introduite par le législateur alors que la période de comptabilisation des dépenses électorales était ouverte (loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995), l'introduction de telles dispositions, identiques pour tous les candidats, « *n'est pas de nature à porter atteinte à l'exercice du droit de suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution* » (décision n°s 94-353/356 DC du 11 janvier 1995).

Outre la communication autour du plan du retour à l'équilibre des dépenses publiques, cette réforme sera explicitée dans le mémento des candidats, qui devrait être publié dans les prochaines semaines. Les candidats seront donc pleinement informés des modifications apportées aux taux du remboursement de leurs dépenses avant de pouvoir prétendre à ce remboursement.

IV. Modalités d'application de la réforme

Aucune consultation obligatoire n'a été recensée.

La loi précitée du 6 novembre 1962 est une loi de souveraineté, applicable sur tout le territoire de la République.

Elle entrera en vigueur dès sa publication, indépendamment même de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2012.

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

Annexe

Modalités de calcul de l'impact financier de la loi organique (économie sur le remboursement des dépenses de campagne)

	<i>Pour info : Remboursement moyen par candidat en 2007</i>	<i>Plafond des dépenses inscrit dans la loi de 1962</i>	<i>Plafond de remboursement au 1er janvier 2012 en l'absence de réforme</i>	Plafond de remboursement minoré	Economie par candidat au plafond	Nombre de candidats au plafond	Economie TOTALE
Plafond du remboursement T2	10 790 100 €	18 300 000 €	11 620 500 €	10 691 775 €	- 928 725 €	2	- 1 857 450 €
Plafond du remboursement T1 (+ de 5% au 1er tour)	8 083 000 €	13 700 000 €	8 699 500 €	8 004 225 €	- 695 275 €	2	- 1 390 550 €
Plafond du remboursement T1 (- de 5% au 1er tour)	783 550 €	13 700 000 €	869 950 €	800 423 €	- 69 528 €	6	- 417 165 €
							- 3 665 165 €